



16.2.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto lakivaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

1. Parempi vaikutusten arviointi nostaa lainsäädännön laatua mutta kysymys on laajemmin tietoon perustuvasta päätöksenteosta yhteiskunnassa

Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on antaa päätöksentekijöille tietoa erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksista. Laadukas vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua ja on omiaan lisäämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole kuitenkaan kyse ainoastaan lainsäädännön laadusta vaan yleisemmin tietoon perustuvasta päätöksenteosta. Keskeistä on silloin tutkimuksen ja tietoaisteistojen laatu, joka puolestaan on sidoksissa tutkimukseen sijoitettuihin resursseihin.

Laadukkaan vaikutusten arvioinnin lisäksi on huolehdittava siitä, että tieto välittyy päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Ministeriöiden vaikutusarviointiosaaminen ja kyky tulkita tutkimustietoa on tässä keskeisessä roolissa. Vaikutusten arvioinnin tulisi olla hankkeiden valmistelussa mukana jo suunnitteluvaiheessa.

Resurssien niukkuus ei lainsäädännön valmistelussa ole yksinomaan huono asia: niukat resurssit ohjaavat keskittymään vaikutusarvioinnissa olennaisiin vaikutuksiin ja priorisointiin vaikutusarviointien laajuudessa ja syvyydessä. Taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden vaikutusarviointeihin tulisi kuitenkin aina ohjata riittävästi resursseja.

2. Lakihankkeiden vaikutusten arvioinnissa on vielä parannettavaa

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan vaikutusarviointien taso on parantunut neljän viime vuoden aikana, mutta siinä on edelleen vaihtelua. Myönteisenä kehityksenä arviointineuvosto on pannut merkille määrällisten ja euromääräisten arvioiden lisääntymisen hallituksen esityksissä. Arvioiden taustoja ja lähteitä on myös avattu yhä enemmän. Toisaalta joissakin hallituksen esityksissä ei ole arvioitu edes vaikutusten suuruusluokkaa. Kokonaisuutena määrällisiin arvioihin on edelleen syytä kiinnittää huomiota ja tuoda esiin riittävällä selkeydellä niissä hyödynnetyt tietolähteet.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitysten vaikutusten arvioiden laatu vaihtelee myös yhden esityksen sisällä. Esimerkiksi yritysvaikutukset on saatettu arvioida hyvin, mutta jokin muu esityksen kannalta olennainen vaikutusalue, kuten ympäristövaikutukset tai yhteiskunnalliset

vaikutukset eri kansalaisryhmiin ja vaikutusten jakaantuminen niiden kesken, on saatettu käsitellä hyvin ohuesti. Epätasapainoisuus koskee myös hyötyjen ja kustannusten arviointia.

Lainvalmistelussa vaikutusarviointi on **etukäteisarviointia**. Arviointineuvosto haluaa kuitenkin korostaa myös **lainsäädännön jälkiarviointia**, josta neuvosto teki aloitteen keväällä 2019. Sääntelyä tulisi ajatella kokonaisuutena, jossa jälkiarvioinnin yksi keskeinen tehtävä on tarjota tiedollista pohjaa jo seuraavan uudistushankkeen sisällölle ja vaikutusarvioinnille. Ministeriöillä ei itsellään ole resursseja eikä osaamista toteuttaa mittavia jälkiarviointeja. Siksi toimivat ja tiiviit yhteydet tutkimuslaitoksiin ja yliopistoihin korostuvat jälkiarvioinnissa jopa enemmän kuin etukäteisarvioinnissa.

3. Arviointineuvoston toiminnan kuvaus ja toimintaa koskevat suositukset - kommentteja

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että tarkastusvaliokunnan tilaama raportti antaa varsin suppean käsityksen arviointineuvoston toiminnasta, mikä on osaltaan ymmärrettävää tiiviissä raportissa.

Lainsäädännön arviointineuvoston tärkein tehtävä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten kuin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi merkittäviä asetustasoisia säännöksiä, EU-lainsäädäntöön liittyviä vaikutusarviointeja ja valtioneuvoston päätöksiä. Lisäksi arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. Neuvosto julkaisee myös vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Edellä kuvattujen perustehtävien lisäksi arviointineuvosto on tiiviissä vuoropuhelussa sidosryhmien kanssa. Arviointineuvosto tapaa säännöllisesti hallinnon ja poliittisen päätöksenteon edustajia, pitää esityksiä erilaisissa tilaisuuksissa ja osallistuu työryhmiin. Arviointineuvoston yhteistyötä sidosryhmien kanssa on kuvattu tarkemmin neuvoston vuosikatsauksissa.

Arviointineuvoston sihteeristössä toimivat arviointineuvokset osallistuvat päätoimensa ohessa aktiivisesti lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kehittämiseen valtioneuvostossa. Tällä hetkellä sihteeristö osallistuu jäsenenä oikeusministeriön lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmään, työ- ja elinkeinoministeriön säädösten sujuvoittamisen työryhmään, sekä oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmään. Uutena tehtävänä sihteeristön edustaja toimii lisäksi puheenjohtajana valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkostossa ajalla 18.12.2020 – 31.3.2023. Arviointineuvoston sihteeristö on myös antanut lainvalmistelijoille koulutusta, esimerkiksi luentoja on pidetty säännöllisesti lainvalmistelun peruskurssilla (HAUS) ja lisäksi on pidetty luentoja useilla yksittäisillä kursseilla.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan, että lainvalmistelun arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnoksen uudelleenvalmisteltavaksi, mikäli esitys katsotaan heikkolaatuiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää asian selvittämistä tarpeellisenä, mutta ymmärtää asiaan liittyvät periaatteelliset ongelmat. Selvityksessä tulisi kerätä kokemuksia esimerkiksi EU:n komission Regulatory Scrutiny Boardin vastaavasta palautusoikeudesta.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan arviointineuvostolle myös uutta neuvontaroolia vaikutusarviointien parantamiseksi. Arviointineuvosto suhtautuu neuvontarooliin kriittisesti.

Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston riippumattomuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, loisi se riippumattomuuden kannalta hyvin vaikean asetelman.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan **neuvostolla on valvojan rooli (oversight body)**, eikä neuvoston ole tarkoitus neuvoa ministeriöitä yksittäisissä lakihankkeissa. Valvojan tehtävänä on ensisijaisesti **tehdä havaintoja lainvalmistelun laadusta yleisellä tasolla** ja tuottaa sitä kautta lisäarvoa yhteiskunnalle. Neuvoston perustamisen tausta-ajatuksena on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta toteutuva ohjaus auttaisi parantamaan lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemminkin kuin vain käsillä olevassa yksittäistapauksessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös neuvoston niukkoihin resursseihin: neuvoston jäsenet tekevät työtään sivutoimisesti ja sihteeristön resurssit ovat tiettävästi Länsi-Euroopan pienimmät. Edellä on jo käynyt ilmi, että arviointineuvosto osallistuu lainsäädännön kehittämiseen yleisellä tasolla resurssiensa puitteissa.

Neuvontaroolin lisäämistä perustellaan usein sillä, että monet eurooppalaiset neuvostot tekevät neuvontatyötä. Suomen **arviointineuvoston arviointifokus on** kuitenkin selvästi **laajempi** kuin muiden vastaavien eurooppalaisten arviointineuvostojen. Esimerkiksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan neuvostot keskittyvät vain yritysvaikutuksiin. Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston laaja arviointifokus on myönteinen asia, koska se tukee eri yhteiskuntaryhmien luottamusta hallituksen esitysten vaikutusarviointeihin. On myös huomattava, että lainsäädännön arviointineuvoston työkenttä muuttuu jatkuvasti vaativammaksi, kun **ilmasto- ja ympäristövaikutusten sekä perusoikeusvaikutusten merkitys** on kasvanut. Näitä vaikutuksia on nostettu esiin myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa.

4. Vaikutusarviointien kehittäminen

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että **hallituksen esitykset annetaan eduskunnan käsiteltäväksi erittäin nopeasti arviointineuvoston lausunnon jälkeen**. Riittävien korjausten tekeminen ei yleensä onnistu muutamassa päivässä. Arviointineuvosto toivoo muutoksia tähän toimintakulttuuriin. Lisäksi arviointineuvosto on havainnut, että mikäli lakihanke on jäljessä aikataulustaan, toivotaan arviointineuvoston antavan lausuntonsa hyvin nopeasti. Näin ollen arviointineuvoston lausunnon käsittely ja korjausten tekeminen esitykseen toimivat ”joustovarana”, jolla lakihankkeen aikataulua kurotaan kiinni. Tämä ei ole omiaan parantamaan vaikutusarviointien laatua.

Lainsäädännön arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitykset, joita on valmisteltu laajapohjaisesti kootuissa työryhmässä, ovat yleensä laadultaan keskimääräistä parempia. Työryhmät ovat ehtineet miettiä vaikutuksia ainakin jollain tasolla.

Arviointineuvosto suosittelee, että ministeriöissä olisi vaikutusarviointiin yleisesti perehtyneitä asiantuntijoita. Tällaisen asiantuntijan yksi tehtävä olisi auttaa ja ohjata vaikutusarvioinnissa tarvittavien tietolähteiden tunnistamisessa ja tiedon hyödyntämisessä. Ministeriöiden pitäisi kuitenkin välttää järjestelmiä, joissa on vain yksi vaikutusarvioinnin asiantuntija.

Vaikutusarviointien asiantuntijoiden säännölliset koulutukset ja tapaamiset olisivat luultavasti hyödyllisiä osaamisen kehittämiseksi. Edellä mainittu vaikutusarvioinnin osaamisverkosto, jonka puheenjohtajana on lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö, pyrkii osaltaan parantamaan ministeriöyhteistyötä poikkihallinnollisissa hankkeissa.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää myönteisenä, että arviointineuvoston sihteeristön resursseja vahvistetaan yhdellä henkilötyövuodella. Arviointineuvoston roolin vahvistaminen ja ministeriöiden arviointiosaamisen parantaminen luovat edellytyksiä lainsäädännön vaikutusarviointien laadun parantamiseksi.

5. Näkökulmia vaikutusarviointeihin ja lakivaliokunnan työhön

Lainsäädännön arviointineuvosto on joissakin lausunnoissa käsitellyt **vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan, juridisten palveluiden saatavuuteen ja kansalaisyhteiskunnan edellytyksiin**. Lausuntojen havainnot ja puutteet vaikutusarvioissa ovat liittyneet esimerkiksi valitusmenettelyn kaventumiseen, prosessikynnyksen nousemiseen tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksien heikentymiseen. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lainmuutokset nähdään toisinaan teknisinä harjoituksina tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, jolloin kokonaisvaltainen arvio vaikutuksista voi jäädä vajaaksi. Tällöin vaikutukset yksilön tai kansalaisen asemaan voivat jäädä arvioimatta. Esimerkiksi lausunnossaan esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa arviointineuvosto katsoi, että esityksessä olisi pitänyt käsitellä vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin ja asianosaisiin. Arviointineuvosto joutui toistamaan kommenttinsa, kun valituslupaedellytyksiä korkeimpaan hallinto-oikeuteen kavennettiin, ja tämä siirrettiin muun muassa lastensuojelulakiin ja kuntalakiin.

Perusoikeusvaikutusten arvioinnissa esiintyy myös puutteita. Perus- ja ihmisoikeuksia tarkastellaan usein vain lain säädännön tasolla eikä kerrota sitä, miten **perusoikeudet** toteutuvat yhteiskunnassa tai miten mahdolliset uudistukset vaikuttavat **ihmisten ja yritysten arjessa**.

Lainsäädännön arviointineuvosto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota **puutteisiin valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelussa**, johtamisessa, tukemisessa, seurannassa ja ennakoitavuudessa. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeiden suunnitelmallisuutta parannetaan. Säädöshankkeilla on usein liian kireä aikataulu, jolloin perusvalmisteluun ja vaikutusten arviointiin ei välttämättä jää kylliksi aikaa. Aikaa ei välttämättä myöskään varata hankkeen loppuvaiheeseen, eli arviointineuvoston käsittelyyn, laintarkastukseen, kääntämiseen tai mahdollisten korjausten tekemiseen. Sekä valtioneuvoston että eduskunnan valmistelu- ja päätöksentekokoneistot ruuhkautuvat, kun hankkeet saapuvat niihin suurina ryppäinä. Varsin usein aikataulut muuttuvat merkittävästikin valmistelun aikana. Ennakoimattomuus vaikeuttaa myös arviointineuvoston työtä.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös **sääntelyn määrään ja sirpaleisuuteen**. Arviointineuvoston havaintojen mukaan Suomessa annetaan varsin paljon suhteellisen pieniä asioita koskevia säädöksiä. Toisaalta myös mahdolliset isot uudistukset, jotka aiheuttavat heijastusvaikutuksia useampiin ministeriöihin, synnyttävät voimakasta pirstaleisuutta lainsäädännössä. Usein ministeriöt valmistelevat samaan sääntelykokonaisuuteen liittyviä säädöksiä ja lopulta nämä tulevat päätettäviksi eriaikaisesti. Arviointineuvosto esittää pohdittavaksi, **tulisiko samaan lakikokonaisuuteen liittyviä uudistuksia niputtaa** mahdollisuuksien mukaan yhä kootummin yhden esityksen alle. Myös sääntelyn kokonaismäärää ja sen tarpeellisuutta on syytä tarkastella.

Vahvalla, vääräaikaisella poliittisella ohjauksella on taipumus heikentää vaikutusarvioinnin laatua, mikä on ollut pitkään tiedossa. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan **poliittisen valmistelun ja virkavalmistelun eron sekoittuminen** on ongelmallista. Jos poliittiset toimijat ottavat itselleen virkavalmisteluun kuuluvia asioita, eli päättävät keinoista tavoitteiden sijaan, he sitovat valmistelua siten, että edellytykset vaihtoehtojen ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin heikkenevät.

Oikeusministeriö on saanut tällä vaalikaudella lisäresursseja lainvalmistelun kehittämiseen. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää oikeusministeriön lisäresursointia myönteisenä, ja sillä voi odottaa olevan lainvalmistelun laadun kannalta myönteisiä vaikutuksia samoin kuin ministeriöiden arviointiosaamisen parantamisella.

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö